

Diskursus Identitas dalam Politik Luar Negeri: Persepsi Rusia dan Cina terhadap Pengembangan Kerjasama Shanghai Cooperation Organization

Radityo Dharmaputra

*Mahasiswa Program Magister Hubungan Internasional
Universitas Airlangga
(E-mail: radityo454@yahoo.com)*

ABSTRACT

As co-founders of Shanghai Cooperation Organization, Russia and China have come to a separate way in the progress of the organization. Despite China's attempt to bring the SCO closer to an economic integration, Russia always tries to impose on political and military cooperation. This disharmony is at peak when Russia decided to invent the Collective Security Treaty Organization (CSTO) and Eurasian Economic Association and when China decided not to support Russia during the Russo-Georgian War. This article will try to examine the reason in the disharmony, especially during Putin and Hu Jintao reign as president. Based on the assumption that culture, identity, and national values influenced foreign policy, this article explores how the dynamics of cultural and identity discourses shaped the formation of both Russian and Chinese foreign policy towards each other. While Russia endures some identity crisis after the end of Cold War, China has embedded in Confucian values for more than a decade. This article will try to analyze the impact of the identity discourses in both states toward their perception to each other and how that process influenced their foreign policy in the SCO's framework.

Keywords: *Shanghai Cooperation Organization, identity discourses, foreign policy, Russia, China*

Tahun 2001 merupakan tahun penting dalam sejarah konstelasi politik internasional. Pada 15 Juni 2001, Rusia dan Cina serta empat negara Asia Tengah, yaitu Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan dan Uzbekistan membentuk sebuah organisasi regional bernama Shanghai Organization Cooperation (<http://www.globalsecurity.org>, 10 Mei 2009). Pembentukan Shanghai Cooperation Organization (SCO) ini didasarkan pada sebuah organisasi bernama Shanghai Five yang didirikan tahun 1996, dengan tujuan utama adalah menyelesaikan masalah-masalah perbatasan antara Cina dengan negara-negara eks Soviet (<http://www.cfr.org>, 10 Mei 2009). Dalam perkembangannya, masalah-masalah yang menjadi fokus SCO tidak hanya sengketa-sengketa perbatasan melainkan juga masalah-masalah keamanan dan upaya-upaya kontraterorisme serta masalah perdagangan narkoba transnasional (<http://www.cfr.org>, 10 Mei 2009).

Sejak awal pendiriannya, yang bisa dilihat sejak pendirian Shanghai Five (beranggotakan Cina, Rusia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, dan Tajikistan), Rusia dan Cina telah menjadi penggerak utama dari organisasi regional ini. Sebagai dua negara besar di kawasan Eurasia, keduanya memiliki kekuasaan lebih dibandingkan dengan negara-negara kecil seperti Kazakhstan dan Uzbekistan. Ini nampak dari pemilihan nama organisasi yang mencerminkan betapa besarnya kekuatan Cina dalam organisasi ini. Rusia dan Cina juga merupakan negara dengan wilayah terluas, penduduk terbanyak, GDP terbesar, dan anggaran militer terbesar dalam SCO (Bailes dan Dunay 2007).

Bergabungnya kedua kekuatan besar dunia kedalam satu organisasi ini juga menjadi pemicu reaksi dari negara-negara Barat. Pada umumnya ada dua reaksi umum yang muncul dari ahli-ahli Hubungan Internasional di Barat yaitu anggapan bahwa SCO merupakan sebuah bentuk organisasi internasional model baru dengan berlandaskan kerjasama di semua bidang (tidak hanya keamanan tapi juga politik, ekonomi, dan budaya) dan anggapan lain bahwa SCO merupakan calon tandingan dari NATO dan Uni Eropa serta ditujukan untuk melawan unilateralisme AS (Lo 2008, 104). Ini yang kemudian menjadi menarik karena analisis Barat melandaskan anggapan tersebut dari dari asumsi bahwa sebuah aliansi *Sino-Russian* akan menjadi tandingan dari kekuatan Amerika Serikat dan Uni Eropa (Brækhus dan Øverland 2007, 41-61).

Sepanjang perjalanan kerjasama SCO mulai tahun 2001 sampai tahun 2008 memang menunjukkan adanya peningkatan kerjasama antara Rusia dan Cina. Dalam kerangka SCO, keduanya sepakat untuk melawan unilateralisme Amerika Serikat dan mendesak dunia yang lebih multipolar pasca Perang Dingin (Isakova 2005, 108). Selain itu, kerjasama militer kedua negara dalam kerangka SCO telah dimulai sejak 2003 ketika SCO menyelenggarakan latihan militer bersama terkait penanganan terorisme (Isakova 2005, 109; Katz 2008, 184). Kerjasama antara

keduanya juga nampak dalam SCO Summit tahun 2005, 2006, dan 2007 yang diikuti dengan adanya *Peace Mission* 2005 dan 2007 yang melibatkan Cina dan Rusia serta anggota SCO yang lain (Katz 2008, 185).

Namun, kebijakan luar negeri Rusia dan Cina terkait dengan perkembangan kerjasama SCO ini tidak semulus yang dianggap oleh banyak pihak. Beberapa kasus bisa menggambarkan bahwa Rusia dan Cina mulai mengambil jalan yang berbeda. Dalam kerangka kerjasama militer misalnya, *Peace Mission* 2005 seakan dilakukan sebagai dua latihan secara bersama daripada sebuah latihan bersama yang tunggal. Sementara *Peace Mission* 2007 nyaris gagal karena Cina menolak latihan bersama dalam kerangka kerjasama SCO dan Collective Security Treaty Organization (CSTO) (Lo 2008, 49). Isu perluasan anggota juga menjadi contoh ketika Cina dan Rusia berseberangan jalan. Rusia sangat mendukung permintaan Iran dan India untuk menjadi anggota SCO sementara Cina justru amat menolak rencana perluasan keanggotaan tersebut (Lo 2008, 109). Invasi Rusia ke Georgia juga tidak mendapatkan dukungan dari Cina dan anggota SCO lainnya (Katz 2008, 186). Namun, salah satu poin penting yang menunjukkan adanya perbedaan kebijakan antara Rusia dan Cina adalah ketika kemudian Rusia dan beberapa negara lain (Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, dan Tajikistan) membentuk organisasi lain yang bernama Collective Security Treaty Organization (CSTO) pada 7 Oktober 2002 sebelum kemudian Uzbekistan juga ikut serta pada 2006. Bahkan, Rusia juga mendirikan forum kerjasama ekonomi EurAsEc (Eurasian Economic Community) dengan anggota yang sama seperti SCO dan CSTO tanpa kehadiran Cina (Socor 2006). Di sisi lain, Cina justru terus berupaya menguatkan kerjasama melalui kerangka SCO ke arah kerjasama ekonomi dan integrasi regional (Lo 2008, 111).

Dari latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, muncul pertanyaan yang menjadi sentral dalam artikel ini, yaitu mengapa kebijakan Rusia dan Cina terkait perkembangan kerjasama SCO ini kemudian menjadi berbeda? Padahal jelas bahwa pendirian SCO merupakan bagian dari kerjasama keduanya demi mencegah tiga masalah utama yang menjadi perhatian kedua negara pada awalnya, yaitu terorisme, separatisme, dan ekstremisme (McDermott 2007). Apa yang mendasari perbedaan kebijakan keduanya terkait pengembangan kerjasama SCO?.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada beberapa konsep dan teori yang bisa digunakan. Yang pertama adalah konsep dan teori mengenai kebijakan luar negeri. James Rosenau mengatakan bahwa kebijakan luar negeri adalah tindakan negara ataupun keinginan negara untuk melakukan tindakan demi menjaga atau menghilangkan aspek-aspek tertentu dalam lingkup internasional (Rosenau dalam Dugis 2007). Charles Hermann mengatakan bahwa kebijakan luar negeri adalah tindakan-tindakan yang dihasilkan dari keputusan-keputusan politis di tingkat

individu maupun kelompok (Hermann dalam Neack 2008, 9). Kebijakan luar negeri akhirnya bisa diartikan sebagai tindakan ataupun pertimbangan yang diambil pemerintahan suatu negara dengan tujuan-tujuan tertentu dalam hubungannya dengan pemerintahan negara lain ataupun dengan entitas lain diluar batas teritorialnya (Dugis 2007).

Dalam konteks studi mengenai analisis kebijakan luar negeri, Hudson memberikan lima level analisis yang bisa digunakan yaitu individu, grup, identitas nasional dan kultur, politik domestik, serta level sistem internasional (Hudson 2007, v). Dalam kasus Rusia dan Cina, yang biasanya digunakan secara umum adalah analisis secara individual maupun negara, namun dalam penelitian kali ini penulis mencoba melihat bagaimana kultur dan nilai-nilai bersama dari suatu negara mempengaruhi pembuat kebijakan.

Untuk melihat kultur dan nilai-nilai yang mempengaruhi kebijakan luar negeri, Hudson merelasikan kultur dengan faktor-faktor lain seperti, individu dan kelompok yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri (Hudson 1997, 17). Untuk itu, dalam rangka menghubungkan kultur dengan kebijakan luar negeri, maka perlu dilakukan analisis menyeluruh terhadap kultur dan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri di Rusia dan Cina. Salah satu cara yang disarankan oleh Hudson adalah melalui sebuah analisis diskursus dan analisis komparatif (Hudson 2007, 122). Dengan metode ini, maka akan dapat dilihat bagaimana perkembangan diskursus budaya dan identitas dalam sebuah negara dan melihat diskursus mana yang kemudian saling bertentangan dan diskursus mana yang menjadi arus utama sementara. Sedangkan analisis komparatif memungkinkan peneliti membandingkan dua identitas maupun kebudayaan yang berbeda sehingga efeknya akan terlihat. Perlu diingat bahwa identitas dan budaya bukanlah suatu hal yang telah mapan dan tidak mungkin berubah. Identitas nasional adalah sebuah hal yang politis dan terbentuk dari interaksi dan diskursus dalam masyarakat (Hudson 2007, 105). Karena itu, dalam tulisan ini diulas interaksi dan diskursus yang berkembang di masyarakat Rusia dan Cina.

Pendekatan yang akan diambil oleh penulis dalam penelitian ini adalah hubungan antara identitas serta kultur masyarakat dengan persepsi masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain. Identitas nasional suatu bangsa sering dikaitkan dengan pertanyaan “siapa kita?”, “apa yang kita lakukan?”, dan “siapa mereka?” (Hudson 2007, 104). Pertanyaan mengenai “*who are we?*” ini juga diutarakan Lechner sebagai sebuah penanda pencarian suatu identitas bersama, yang kemudian ia kaitkan dengan adanya elemen-elemen kultural dalam masyarakat (Lechner 2007). Proses mengaitkan pencarian identitas nasional dengan kultur masyarakat juga diutarakan oleh Rick Fawn. Ia mengatakan bahwa identitas nasional amat erat kaitannya dengan kepercayaan dalam suatu kelompok

masyarakat bahwa mereka memiliki kesamaan nilai-nilai yang membedakan mereka dengan kelompok lainnya (Fawn 2004). Di sinilah kemudian persepsi mengenai kelompok lain akan memainkan peranannya dalam menyusun identitas suatu negara terkait hubungannya dengan negara lain.

Rusia dan Cina merupakan dua negara dengan kondisi kultur yang berbeda. Rusia pasca Perang Dingin merupakan negara dalam proses pencarian identitas (Light 2004). Beberapa pemikiran besar mengenai identitas Rusia mewarnai perkembangan kultural Rusia pasca runtuhnya Uni Soviet. Memang belum ada kejelasan mengenai pemikiran mana yang kemudian benar-benar menjadi identitas saat ini, namun paling tidak beberapa ahli sepakat bahwa saat ini ada satu atau dua pemikiran yang menjadi arus utama identitas nasional Rusia (Light 2004, 53; Isakova 2005, 16). Sementara Cina selama ini kental dengan nuansa Konfusianisme yang dianggap mewarnai kebijakan luar negeri Cina (Cao 2007).

Berdasarkan konsep, teori, dan pendekatan tersebut, ditemukan jawaban bahwa perbedaan kebijakan antara Rusia dan Cina dilandasi adanya diskursus nilai-nilai kultural dalam masyarakat yang membentuk persepsi negatif antar kedua negara. Persepsi negatif ini dihasilkan oleh adanya sejarah hubungan antar masyarakat yang telah terbentuk sejak lama dan diartikulasikan dalam kebijakan-kebijakan antara kedua negara yang cenderung selalu curiga dan tidak bisa bekerjasama dengan sepenuh hati.

Tulisan ini dibagi menjadi beberapa bagian. Bagian pertama berisi gambaran singkat mengenai kebijakan-kebijakan Rusia dan Cina terkait dengan pengembangan SCO yang kemudian memunculkan adanya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Bagian pertama ini juga berisi kerangka pemikiran yang akan digunakan dalam analisis ini. Bagian kedua artikel berisikan analisis mengenai diskursus identitas di Rusia pasca berakhirnya Perang Dingin dan analisis mengenai diskursus identitas yang menjadi arus utama saat ini serta bagaimana identitas tersebut membentuk persepsi dan kebijakan luar negeri Rusia terhadap Cina terkait SCO. Bagian ketiga artikel akan mencoba melihat bagaimana diskursus identitas di Cina pasca Perang Dingin dan dampaknya terhadap kebijakan luar negeri Cina saat ini (era Hu Jintao) terkait Rusia dan SCO. Di bagian akhir, tulisan ini mencoba memberikan simpulan mengenai permasalahan yang telah diangkat dan memberikan saran bagi penelitian-penelitian selanjutnya berkaitan dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis.

Pandangan Rusia terhadap Shanghai Cooperation Organization dan Cina

Rusia pasca-Perang Dingin bukan sebuah negara dengan kekuatan ideologi yang kuat seperti Uni Soviet (Light 2004, 54). Namun perlu dicatat bahwa pasca runtuhnya Uni Soviet, Rusia mengalami sebuah krisis identitas yang memunculkan banyak pemikiran-pemikiran mengenai identitas nasional Rusia. Menurut Margot Light, paling tidak ada tiga paradigma utama mengenai identitas di Rusia saat ini. Ketiga paradigma tersebut adalah *liberal westernist*, *pragmatic nationalist*, dan *fundamental nationalist* (Light 2004, 43).

Liberal westernist atau dalam bahasa Rusia disebut *zapadniki* beranggapan bahwa fokus utama Rusia adalah modernisasi, yang hanya bisa dicapai melalui kerjasama dengan Barat. Para penganut *zapadniki*, seperti Andrei Kozyryev (Menteri Luar Negeri pertama Federasi Rusia) dan German Gref (Kepala Center for Strategic Studies), beranggapan bahwa kerjasama dengan Barat akan menunjukkan bahwa Rusia dan negara-negara eks-Soviet lainnya bisa menjadi mitra kerjasama yang potensial (Piotrowski 2002). Ini dilandaskan pada asumsi kultural bahwa Rusia merupakan bagian dari daratan Eropa. Pemikiran ini menganggap bahwa Rusia harus melupakan impiannya menjadi bangsa besar di Eurasia maupun menjadi jembatan antara Eropa dan Asia, melainkan seharusnya Rusia menyadari bahwa mereka adalah bagian dari Eropa dan seharusnya memakai nilai-nilai Eropa (Light 2004, 43).

Kelompok kedua adalah kelompok *fundamental nationalist*. Kelompok ini sering juga disebut *vielikorossy* (Great Russians). Pemikiran ini mendasarkan pemikirannya pada pandangan-pandangan eurasianis dan geopolitik klasik yang menganggap bahwa Eurasia merupakan entitas geografis, kultural, dan ekonomi tersendiri yang terlepas dari Eropa maupun Asia (Light 2004, 43). Pemikiran-pemikiran eurasianisme fundamentalis ini menganggap bahwa Rusia adalah bagian dari sebuah entitas geografis Eurasia. Keberadaan Eurasia secara langsung akan menyebabkan konsekuensi logis bahwa orang-orang yang tinggal di kawasan Eurasia memiliki kesamaan nilai-nilai kultural, dan orang-orang tersebut harus ditampung didalam satu entitas negara (Laruelle 2008, 202). Walaupun begitu, Laruelle menyebutkan bahwa eurasianisme, di awal pemikirannya, menganggap bahwa Eurasia lebih dekat dengan Asia daripada Eropa, yang ditandai adanya *romantic orientalism* di era 1930an (Laruelle 2008, 205).

Selain itu, kelompok fundamentalis atau eurasianis juga amat dekat dengan pemikiran-pemikiran geopolitik (Marketos 2005). Pendekatan Eurasianisme, terutama di era pasca-Perang Dingin, memiliki premis dasar yang menginginkan kembalinya Rusia sebagai kekuatan besar di dunia. Demi tujuan tersebut Rusia harus bisa mengontrol kawasan *heartland* karena kawasan itu adalah jalan utama menuju penguasaan dunia (Payne 2004). Selain mencoba menguasai Eurasia, untuk kembali menjadi kekuatan besar Rusia juga harus menyatukan kekuatan anti-Amerika Serikat di dunia dibawah kepemimpinan Rusia (Smith 1999).

Pendekatan identitas ketiga yang dianggap sampai saat ini merupakan *mainstream* pemikiran di Rusia adalah *pragmatic nationalist*. Pemikiran *pragmatic nationalist* ini mencoba menjembatani pemikiran-pemikiran westernis dengan fundamentalis. Kelompok ini mendukung adanya proses demokrasi namun juga mengambil nilai-nilai nasionalis dari pemikiran fundamentalis (Light 2004, 43). Memang pemikiran ini tidak menghendaki kembalinya kekuasaan Uni Soviet seperti dulu, namun menghendaki adanya integrasi antar negara-negara eks Soviet. Secara umum, pemikiran ini mencoba melihat Rusia sebagai jembatan antara Eropa dan Asia.

Dalam perkembangannya kemudian, terutama di era Vladimir Putin (2000-2008), nampaknya kontestasi antara pemikiran-pemikiran pragmatis dengan fundamentalis justru semakin tajam. Di satu sisi, pemerintahan Rusia dengan Menteri Luar Negeri Igor Ivanov menyatakan bahwa fokus dari kebijakan luar negeri Rusia adalah melakukan perbaikan hubungan dengan Eropa. Hal ini menunjukkan adanya tendensi bahwa pemerintahan Rusia telah mengambil posisi bahwa Rusia adalah bagian dari kebudayaan Eropa dan seharusnya berupaya melakukan integrasi dan kerjasama dengan Eropa (Light 2004, 52-53). Namun, di sisi lain, kebijakan-kebijakan Rusia di era Putin juga menunjukkan kecenderungan anti-Barat. Rusia di bawah Putin mengaktifkan kembali armada pengebom nuklir jarak jauh Uni Soviet Tu-160 dan Tu-95 yang telah vakum beraktivitas selama 15 tahun (<http://news.bbc.co.uk>, 11 Mei 2009). Rusia di bawah Pemerintahan Putin juga melakukan uji coba terhadap kreasi baru bom udara –yang disebut-sebut sebagai “father of all bombs”– sebagai pertanda masih mumpuninya militer Rusia setelah hancurnya USSR (<http://news.bbc.co.uk>, 11 Mei 2009).

Sikap Pemerintahan Putin dalam hal politik internasional juga menunjukkan adanya tendensi bahwa pemikiran-pemikiran fundamentalis juga menjadi dasar-dasar dalam perumusan kebijakan luar negeri Rusia. Pada 16 Oktober 2007 misalnya, Presiden Vladimir Putin mengadakan kunjungan kerja di Republik Islam Iran di tengah kekhawatiran global mengenai krisis nuklir Iran. Putin memberikan pernyataan bahwa serangan militer terhadap Iran tidak akan memberikan hasil apapun (Isachenkov 2007). Tahun 2006, dalam kunjungannya ke Cina, Putin menyatakan bahwa kerjasama Rusia dengan Cina bertujuan menstabilkan dunia, menciptakan dunia yang multipolar, menguntungkan kepentingan nasional kedua belah pihak, dan tidak ditujukan untuk mengancam pihak manapun (<http://english.people.com.cn>, 10 Mei 2009).

Identitas Rusia saat ini didominasi oleh diskursus pemikiran pragmatis, yang walaupun mencoba menerapkan demokrasi namun juga menekankan pada identitas Rusia sebagai bangsa besar dan kawasan Asia Tengah sebagai sentral dan fokus kebijakan Rusia (Light 2004, 44). Dengan asumsi dasar ini, pemikiran-

pemikiran dan identitas bangsa Rusia sebagai bangsa yang pragmatis membentuk kebijakannya terhadap Cina dan SCO.

Sejak awal keterlibatan Rusia di SCO, Rusia telah mengarahkan SCO sebagai suatu blok tandingan bagi AS dan Uni Eropa serta untuk menaikkan *bargaining position*-nya (Lo 2008, 108). Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip *pragmatic nationalist* yang mengharapkan adanya kebijakan luar negeri Rusia yang *vis-à-vis* dengan Barat, karena sejak awal kelompok *pragmatic* beranggapan bahwa Barat memang tidak menginginkan kembalinya Rusia sebagai negara kuat (Light 2004, 43). Beberapa kebijakan dan pernyataan SCO menunjukkan keinginan Rusia yang kuat untuk menjadi penyeimbang dari kekuatan AS. Pernyataan SCO yang meminta agar pasukan AS ditarik dari negara-negara anggota SCO seperti Uzbekistan dan Kazakhstan dan dukungan SCO terhadap Afghanistan merupakan suatu bentuk nyata upaya SCO dalam menghadang dominasi AS di kawasan ini (Schneineson 2009).

Tidaklah mengherankan ketika Cina mencoba mengarahkan kerjasama SCO menuju pada kerjasama ekonomi, Rusia kemudian mengubah strateginya dengan mendirikan organisasi lain yaitu CSTO (Collective Security Treaty Organization). CSTO yang beranggotakan semua negara anggota SCO kecuali Cina ini memang berdasarkan dirinya pada prinsip-prinsip kerjasama militer (<http://www.eurasianhome.org>, 10 Mei 2009). Rusia juga menginginkan keanggotaan Iran dan India di SCO dipercepat karena secara ekonomi India akan mampu menjadi penyeimbang bagi kekuatan Cina (Lo 2008, 111) Yang menjadi titik tekan disini adalah pemikiran nasionalis pragmatis yang menjadi *mainstream* identitas di Rusia menekankan fokus Rusia pada negara-negara Asia Tengah. Sampai saat ini, Rusia menyadari bahwa kekuatannya terletak pada relasi personal dan militeristik dengan negara-negara Asia Tengah. Rusia menyadari bahwa secara ekonomi mereka kalah dibandingkan dengan Cina (Lo 2008, 111). Inilah yang, menurut penulis, menyebabkan Rusia menginginkan SCO menjadi sebuah organisasi politis-pertahanan-militer dan ketika Cina menginginkan SCO menjadi organisasi kerjasama ekonomi maka Rusia menarik diri dari keaktifannya di SCO. Tidak mengherankan ketika kemudian Rusia membentuk CSTO dan mendirikan forum kerjasama ekonomi Eurasian Economic Community (Socor 2006).

Sementara itu, salah satu cabang pemikiran *pragmatic nationalist* yaitu *democratic statism* memberikan pandangan bahwa di masa sekarang, kekuatan ekonomi akan menjadi tulang punggung kemajuan Rusia, dan kemajuan ekonomi yang dipelopori oleh negara ini bukan diarahkan pada perbaikan hubungan dengan Eropa, melainkan dengan Asia terutama Cina dan Jepang (Kerr 1995). Dilema antara relasinya dengan Jepang dan Cina memunculkan perbedaan pandangan mengenai apakah seharusnya Rusia menjalin hubungan ekonomi yang

lebih erat dengan Cina atau Jepang. Sampai saat ini dilema ini masih mewarnai kebijakan luar negeri Rusia.

Untuk melihat pragmatisme Rusia terkait kebijakan tersebut, penulis kemudian meneliti kembali apakah ada faktor kultural lain yang menyebabkan Rusia memiliki kekhawatiran sendiri terhadap Cina. Nampaknya, sejarah hubungan keduanya serta kondisi geografis keduanya menyebabkan adanya prasangka-prasangka dan kekhawatiran diantara kedua pihak. Rusia dalam hal ini selalu memiliki prasangka tersendiri dengan Cina. Dalam nilai-nilai masyarakat Rusia, terdapat suatu konsep yang berkaitan dengan Cina yaitu “the yellow peril”. Konsep ini adalah ketakutan dari masyarakat Rusia bahwa akan datang gelombang migrasi dari Cina yang masuk ke kawasan Timur Jauh Rusia (Lo 2008, 57). Walaupun sampai saat ini memang penduduk Cina yang masuk secara ilegal ke Rusia cukup banyak dan dalam beberapa hal membantu ekonomi Rusia, namun persepsi negatif tentang Cina ini masih cukup dominan dalam pemikiran masyarakat di Rusia (Lo 2008). Kondisi ini semakin diperparah dengan perkembangan ekonomi Cina yang begitu pesat. Semakin berkembangnya ekonomi Cina dan adanya persepsi negatif dari negara-negara eks Soviet terhadap kemungkinan ekspansi dan migrasi Cina ke kawasan mereka membuat Rusia cukup hati-hati dalam berhubungan dengan Cina. Inilah bukti nyata bahwa nilai-nilai yang berkembang di masyarakat dan identitas dari suatu bangsa bisa menentukan kebijakan luar negerinya.

Pandangan Cina terhadap Shanghai Cooperation Organization dan Rusia

Nilai-nilai Konfusian cukup dominan mewarnai kehidupan masyarakat Cina. Berbeda dengan Rusia yang mengalami krisis identitas pasca berakhirnya Perang Dingin, Cina justru memiliki kultur yang cukup stabil dan berkelanjutan sejak dulu. Walaupun begitu, yang menjadi penting adalah analisis mengenai persepsi Cina terhadap Rusia yang diakibatkan pola-pola hubungan di antara mereka sebelumnya.

Dalam proses penyusunan kebijakan luar negeri Cina, identitas masyarakat memang memainkan peran besar, namun bukan sebagai determinan utama melainkan sebagai salah satu alat propaganda dan legitimasi dari rezim otoriter (Cao 2007, 434). Mengingat hal tersebut, maka ada beberapa hal yang perlu dicatat dari pernyataan-pernyataan rezim yang berkuasa di Cina terkait pandangan mereka terhadap Rusia dan Barat*. Hal yang paling penting adalah

* Dalam kasus Cina, Rusia dan Barat merupakan hal yang satu karena Cina menganggap Rusia adalah bagian dari kebudayaan Barat yang berbeda dengan kebudayaan mereka.

bahwa Cina menganggap penting perlakuan Barat terhadap mereka di era *Opium Wars* dahulu dan menganggap bahwa sejarah perlakuan buruk Barat ini memicu mereka agar tidak lagi mendapatkan perlakuan yang sama (Cao 2007, 435). Walaupun kebijakan luar negeri Cina berbeda-beda mulai era Mao sampai era Hu Jintao, namun ada satu prinsip yang tetap ada, yang didasarkan pada pengalaman buruk di masa lalu, bahwa Cina tidak boleh sampai tertinggal dari negara-negara Barat karena bila hal itu terjadi lagi maka penindasan dan perlakuan buruk yang diterima Cina di masa lalu akan terulang kembali (Cao 2007, 435).

Hampir sama dengan yang terjadi di Rusia, di Cina terdapat sebuah diskursus besar mengenai identitas yang merupakan jembatan antara diskursus era sebelumnya. Cina saat ini diwarnai dengan adanya diskursus *pragmatic nationalism* yang merupakan sebuah jembatan antara pemikiran-pemikiran *nativist* (tradisionalis) dengan pemikiran *anti-traditionalist* (Cao 2007, 435). Di era Hu Jintao dan Wen Jiabao saat ini, pemikiran-pemikiran Konfusianisme yang dihilangkan di era Deng Xiaoping kembali menjadi sentral dalam perumusan kebijakan luar negeri Cina. Menurut Cao, ada beberapa konsep dasar Konfusianisme yang menjadi landasan politik luar negeri Cina. Secara umum, kebijakan luar negeri Cina dilandaskan pada prinsip *he er bu tong* (berbeda namun tetap harmonis) and *he wei gui* (perdamaian sebagai tujuan utama) yang diambil dari prinsip-prinsip konfusian (Cao 2007, 436).

Dari kedua prinsip dasar inilah, Cina bertindak di arena internasional, terutamanya dalam kerangka SCO dan kerjasama dengan Rusia. Paling tidak ada empat kepentingan Cina dalam kerangka SCO yaitu sebagai sarana pembangunan hubungan baik antara Cina dengan negara-negara tetangganya, sebagai sarana penyelesaian masalah-masalah terorisme dan separatisme, sebagai sarana untuk membantu pembangunan kawasan Cina bagian Barat, dan terakhir upaya diplomasi untuk memudahkan perkembangan ekonomi Cina (Guang 2007, 45). Di sinilah kemudian kedua prinsip utama Konfusian tadi masuk ke dalam kebijakan luar negeri Cina. Kerjasama SCO menunjukkan bahwa “China threat” yang selama ini dikhawatirkan oleh banyak negara tidak beralasan karena ternyata Cina mampu bekerjasama dengan banyak negara dalam kerangka SCO. Selain itu, kebijakan Cina terkait SCO juga menunjukkan bahwa Cina tidak menginginkan adanya konfrontasi dengan Barat.

Beberapa kebijakan Cina terkait SCO yang menunjukkan hal ini bisa kita analisis lebih lanjut. Pertama, keinginan Cina di bawah pemerintahan Hu-Wen untuk mengarahkan pengembangan SCO ke arah kerjasama ekonomi (Lo 2008, 111). Cina juga mengarahkan SCO agar tidak menjadi sebuah aliansi militer dan organisasi militeristik, berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Rusia (Lo 2008, 111; Guang 2007, 47). Keengganan Cina untuk ikut serta di awal program *Peace Mission 2007* juga menunjukkan bahwa Cina tidak terlalu bersemangat dengan

prospek kerjasama militer antara SCO dengan CSTO (Lo 2008, 49). Yang paling baru, ketidaksediaan Cina, dalam kerangka SCO, mendukung invasi Rusia ke Georgia merupakan sinyal bahwa Cina memang tidak menginginkan SCO dibawa ke ranah aliansi limiter (Swanstrom 2008).

Namun perlu dicatat, berbeda dengan Rusia yang melandaskan kebijakan luar negerinya pada nilai-nilai dan identitas masyarakat, Cina melakukan hal yang sama lebih dikarenakan nilai-nilai konfusian yang dianut akan memberikan gambaran positif mengenai Cina kepada dunia. Inilah yang kemudian menyebabkan adanya perbedaan pandangan dan kebijakan antara kedua negara, walaupun keduanya sama-sama sedang dalam pengaruh kelompok *pragmatic nationalist*.

Cina, secara historis, memandang Rusia sebagai kekuatan imperial yang serakah, mentor yang selalu mendukung, dan pendukung yang tak tergantikan (Lo 2008, 2). Sejarah menunjukkan bahwa Cina sempat mengalami kekecewaan kepada Rusia, terutama di era Soviet, karena kebijakan Nikita Khrushchev menarik mundur militer Soviet dari Kuba pada tahun 1963. Cina sebelumnya menganggap bahwa kemampuan nuklir Soviet menunjukkan bahwa komunisme berpeluang memenangkan pertarungannya dengan Barat. Namun, sikap lunak yang diperlihatkan Khrushchev justru membuat Cina merasa Soviet, dalam hal ini Nikita Khrushchev, telah mengkhianati prinsip-prinsip Komunisme yang mereka pegang bersama. Inilah yang menurut Alexander Dallin menjadi salah satu alasan memburuknya hubungan Cina-Soviet masa itu (Dallin 1963).

Akan tetapi, Bobo Lo mencatat bahwa, persepsi Cina saat ini tidak lagi dipengaruhi oleh sejarah masa lalu. Cina menganggap Rusia sebagai penyuplai senjata utama mereka. Selain itu, Cina juga menganggap bahwa Rusia adalah negara dengan sumber minyak dan gas yang utama serta sebagai rekan yang cukup penting dalam mengimbangi dominasi Amerika Serikat. Menurut Lo, pandangan Beijing terhadap Moscow lebih didasarkan pada pertimbangan pragmatis daripada pertimbangan historis (Lo 2008, 3). Ini yang kemudian membedakan kebijakan Cina dengan Rusia. Nilai-nilai yang dianut oleh Cina adalah bentukan kelompok-kelompok elit yang ditujukan untuk menyatukan masyarakat dan mendapatkan legitimasi. Penggunaan nilai-nilai Konfusian dalam politik luar negeri Cina lebih kepada upaya untuk menjustifikasi tujuan-tujuan politik rezim yang memerintah daripada sebagai determinan politik luar negeri.

Upaya justifikasi ini dimungkinkan karena sistem politik Cina yang otoritarian. Kebijakan luar negeri dan semua hal yang berkaitan dengan publikasi kebijakan dikontrol oleh pemerintah (Cao 2007, 433). Sentralisasi dan otoritarianisme yang dikembangkan pemerintah Cina memungkinkan adanya monopoli informasi dan propaganda yang dilakukan pemerintah. Hal ini menyebabkan pemerintah Cina

tidak terlalu mempertimbangkan nilai-nilai masyarakat, melainkan menggunakan nilai-nilai tersebut dalam upaya justifikasi kebijakan luar negerinya.

Keikutsertaan Cina dalam SCO, aktifnya Cina dalam pengembangan kerjasama SCO ke arah non-militer, dan penolakan Cina atas perluasan keanggotaan SCO yang meliputi Iran dan India menunjukkan bahwa Cina memang menempatkan SCO sebagai sarana untuk mendapatkan kepentingan-kepentingan nasionalnya dan untuk tujuan tersebut Cina menggunakan nilai-nilai budayanya untuk menunjukkan pada dunia bahwa Cina bukanlah sebuah ancaman (Cao, 2007:435). Walaupun begitu, kepentingan Cina terletak pada upaya perbaikan hubungan dengan negara-negara Barat dan SCO nampaknya hanya digunakan sebagai bagian dari upaya tersebut.

Kesimpulan

Nilai-nilai kultural dan identitas yang berkembang dalam suatu negara ternyata mampu mempengaruhi kebijakan luar negeri negara tersebut. Apabila selama ini studi mengenai kebijakan luar negeri lebih sering menggunakan pendekatan negara-bangsa dan sistem internasional, maka dalam tulisan ini penulis memiliki keinginan besar untuk mencoba menunjukkan bahwa identitas dan nilai-nilai kultural suatu negara juga mempengaruhi kebijakan luar negerinya.

Dengan menggunakan teknik analisis diskursus yang disarankan oleh Hudson (2007, 122), maka nampak bahwa dalam jangkauan penelitian tahun 2004-2008, diskursus yang menjadi arus utama dalam kebijakan luar negeri Rusia dan Cina adalah diskursus *pragmatic nationalist*. Yang kemudian membedakan kebijakan luar negeri Rusia dan Cina adalah bagaimana kedua negara melihat dan mempersepsikan identitas mereka tersebut.

Dengan kerangka pemikiran yang telah disebutkan sebelumnya, maka konsep “who are we?” yang dimunculkan Hudson dan Fawn kemudian membentuk persepsi Rusia dan Cina tentang negara mereka sendiri. Diskursus utama Rusia saat ini mempersepsikan diri mereka sebagai negara yang demokratis namun tetap merupakan negara besar. Mereka bukan bagian dari kebudayaan Barat dan bukan pula bagian integral dari kebudayaan Timur. Dengan begitu, Rusia akan selalu mengutamakan pada identitasnya sebagai “jembatan budaya” antara Barat dan Timur dan akan bertindak pragmatis sesuai kepentingan utamanya. Disisi lain, Cina menganggap dirinya adalah korban dari tekanan dan penindasan Barat dan oleh karenanya mereka bertekad untuk tidak membiarkan hal tersebut terulang kembali. Untuk itulah kemudian mereka bertindak pragmatis dengan mengutamakan kepentingan ekonominya agar tidak tertinggal dari negara-negara lain.

Dari konsep “who are we?” inilah kemudian muncul konsep “what do we do?” dan “who are they?”. Rusia menganggap yang mereka lakukan adalah mencoba menjadi blok kekuatan sendiri dan salah satu caranya adalah dengan menggunakan SCO sebagai blok militer. Sementara Cina menganggap bahwa yang mereka lakukan agar tidak tertinggal dari Barat (termasuk Rusia) adalah dengan meningkatkan kekuatan ekonominya dan organisasi regional seperti SCO dapat menjadi alat menuju peningkatan kekuatan ekonomi tersebut. Di sisi lain, konsep “who are they?” kemudian muncul ke permukaan. Rusia secara historis memiliki ketakutan sendiri akan ancaman invasi Cina. Sementara Cina hanya memandang Rusia sebagai mitra dan rekan kerja dalam upaya pemenuhan kebutuhan ekonomi dan kemajuan perkembangan Cina.

Disinilah kemudian hipotesis yang dikemukakan oleh penulis diawal tulisan terbukti benar. Nilai-nilai kultural dan diskursus identitas yang berkembang dalam masyarakat Rusia dan Cina (dalam hal ini diskursus *pragmatic nationalist*) melandasi kebijakan-kebijakan luar negeri kedua negara. Nilai-nilai itu membentuk persepsi Rusia dan Cina akan dirinya sendiri dan mengenai satu sama lain. Persepsi inilah yang kemudian mendasari tindakan-tindakan kedua negara terkait kerjasama SCO yang sedang berlangsung.

Selain itu, penulis juga menemukan temuan bahwa walaupun nilai-nilai kultural dan diskursus identitas yang berkembang di masyarakat memang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, namun hal ini ternyata tidak bisa digeneralisasi menjadi sebuah tema umum. Ini dikarenakan dalam studi kasus yang diangkat penulis mengenai diskursus identitas Rusia dan Cina ternyata menghasilkan temuan yang berbeda. Rusia di satu sisi melandaskan kebijakannya pada nilai-nilai tersebut. Dalam pandangan Hudson, ini dinamakan penggunaan kultur sebagai *organization of meaning* dan *value preferences* (2007, 108-109). Nilai-nilai yang berkembang di masyarakat Rusia berperan besar membentuk persepsi negaranya. Sementara di Cina, walaupun nilai-nilai Konfusian yang berkembang di masyarakat juga membentuk identitas negaranya, namun ada variabel sistem politik otoritarian yang kemudian membuat pemerintah Cina dibawah Hu Jintao juga menekankan penggunaan nilai-nilai Konfusian untuk mencitrakan *image* positif bagi negaranya. Ini seperti yang dikatakan Hudson, adalah bentuk penggunaan kultur sebagai strategi negara (2007, 110). Di sinilah kemudian yang benar-benar membedakan kebijakan luar negeri Rusia dan Cina, selain tentunya perbedaan persepsi dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.

Oleh karenanya, pemikiran-pemikiran mengenai relasi kultur dan identitas nasional dengan kebijakan luar negeri lebih tepat bila dianalisis secara partikular dan tidak dengan tujuan melakukan generalisasi berlebihan. Namun tidak bisa

dipungkiri lagi bahwa studi mengenai kultur dan identitas serta kaitannya dengan kebijakan luar negeri memang amat diperlukan dalam studi Hubungan Internasional saat ini.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel dalam buku

- Fawn, R., 2004. Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies. dalam R. Fawn ed., 2004. *Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies*. London: Frank Cass Publishers.
- Hudson, V., 1997. Culture and Foreign Policy: Developing a Research Agenda. dalam V. Hudson ed., 1997. *Culture and Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Isakova, I., 2005. *Russian Governance in the Twenty-First Century: Geostrategy, Geopolitics, and Governance*. New York: Frank Cass Publishers.
- Laruelle, M., 2008. *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*. terj. M. Gabowitsch. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Light, M., 2004. In Search of an Identity: Russian Foreign Policy and the End of Ideology. dalam R. Fawn ed., 2004. *Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies*. London: Frank Cass Publishers.
- Lo, B., 2008. *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Baltimore, MD: Brookings Institution Press.
- McDermott, R., 2007. *The Rising Dragon: SCO Peace Mission 2007*. Washington: Jamestown Foundation.
- Neack, L., 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Piotrowski, M., 2002. Russia's Security Policy. dalam J. Bugajski ed., 2002. *Toward an Understanding of Russia: New European Perspectives*. New York: Council on Foreign Relations.

Artikel Jurnal

- Bailes, A. dan P. Dunay, 2007. The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution. dalam A.J.K. Bailes et al. eds., 2007. *The Shanghai Cooperation Organization*. SIPRI Policy Paper, **17**.
- Brækhus, K. dan I. Øverland, 2007. A Match Made in Heaven? Strategic Convergence between China and Russia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, **5** (2): 41-61.
- Cao, Q., 2007. Confucian Vision of a New World Order? Culturalist Discourse, Foreign Policy and the Press in Contemporary China. *International Communication Gazette*, **69** (5): 431-450.
- Dallin, A., 1963. Russia and China View the United States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, **349**: 153-162.
- Dugis, V., 2007. Analysing Foreign Policy. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, **20** (2).
- Guang, P., 2007. A Chinese Perspective on the Shanghai Cooperation Organization. dalam A.J.K. Bailes et al. eds., 2007. *The Shanghai Cooperation Organization*. SIPRI Policy Paper **17**.
- Katz, M. 2008. Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Moscow's Lonely Road from Bishkek to Dushanbe. *Asian Perspective*. **32**. 3: 183-187.
- Kerr, D., 1995. The New Eurasianism: The Rise of Geopolitics in Russia's Foreign Policy. *Europe-Asia Studies*, **47** (6): 977-988.
- Lechner, F., 2007. Redefining National Identity: Dutch Evidence on Global Patterns. *International Journal of Comparative Sociology*, **48** (4): 355-368.
- Smith, G., 1999. The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, **24** (4): 481-494.
- Socor, V., 2006. Uzbekistan Accedes To Collective Security Treaty Organization. *Eurasia Daily Monitor*, **3** (124).

Swanstrom, N., 2008. Shanghai Cooperation Organization and the Aftermath of the Russian Invasion of Georgia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, **6** (3): 3-7.

Artikel Online

BBC Online, 2007. Russia Restarts Cold War Patrols. [online]. dalam <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6950986.stm> [diakses 11 Mei 2009].

BBC Online, 2007. Russia Tests Giant Fuel-air Bomb. 2007. [online]. dalam <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6990815.stm> [diakses 11 Mei 2009].

Collective Security Treaty Organization (CSTO), 2008. [online] dalam <http://www.eurasianhome.org/xml/t/databases.xml?lang=en&nic=databases&intorg=5&pid=24> [diakses 10 Mei 2009].

Isachenkov, V., 2007. *Putin warns against attacks on Iran*. [online]. dalam http://news.yahoo.com/s/ap/20071016/ap_on_re_mi_ea/iran_russia [diakses 10 Mei 2009].

Marketos, T., 2005. *Eurasianist Theory: Consequences to the Strategic Security of the Russian Muslim South*. [online]. dalam http://www.fpa.org/topicsinfo2414/topics_info_show.htm?doc_id=305796 [diakses 10 Mei 2009].

Payne, J., 2004. *Geopolitics, Globalization, and the Age of Terrorism*. [online]. dalam <http://www.raleightavern.org/geopolitics.htm> [diakses 10 Mei 2009].

People's Daily, 2006. China-Russia Strategic Partnership Positive Element in World Order: Putin. *People's Daily Online*, 20 Maret. [online]. dalam http://english.people.com.cn/200603/20/eng20060320_251859.html [diakses 10 Mei 2009].

Scheineson, A., 2009. *The Shanghai Cooperation Organization*. [online]. dalam http://www.cfr.org/publication/10883/shanghai_cooperation_organization.html?breadcrumb=%2FRegion%2F334%2Frussian_fed [diakses 10 Mei 2009].

Shanghai Cooperation Organization (SCO), 2008. <http://www.globalsecurity.org/military/world/int/sco.htm> [diakses 10 Mei 2009].